REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V. 13, N. 26, P. 3-14, DEZ. 2006

Por Dentro do FAT

VIVIAN MACHADO DOS SANTOS*

RESUMO O presente texto tem por finalidade apresentar de forma clara e breve as principais características das duas modalidades de recursos que ingressam no BNDES tendo como origem o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Atualmente, o FAT Constitucional e o FAT Depósitos Especiais têm participação significativa no financiamento dos desembolsos do Banco. Em sua primeira parte, o artigo traça uma trajetória histórica da participação do BNDES como agente aplicador de parte das contribuições para o PIS-Pasep até a determinação dessa arrecadação como fonte permanente de recursos para o Banco. Além disso, destaca-se a criação do FAT, fundo constituído pelo produto da citada arrecadação, e a posterior autorização para a aplicação dos excedentes do mesmo fundo em depósitos especiais remunerados. Em seguida, detalham-se os pontos que caracterizam cada uma das modalidades de aplicação dos recursos do FAT e as principais diferenças entre o FAT Constitucional e o FAT Depósitos Especiais. Por fim, na conclusão, resumem-se em um quadro os aspectos principais apresentados.

ABSTRACT *This text has the purpose of presenting in a clear and concise way the main characteristics of the two kinds of resources that BNDES has, which originate from the so-called Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). In its first part, the article traces a historical route of BNDES role as an investor of part of the contributions to PIS-Pasep, until this tax collection became a permanent source of funds for the Bank. Besides, it points out the creation of FAT, a fund established with the product of the mentioned collection, and the subsequent authorization for the application of the surplus of this same fund in specially remunerated deposits. Following, it details the points characterizing each kind of application of FAT funds, highlighting the main differences between FAT Constitutional and FAT Special Deposits. Finally, the main aspects presented along the whole text are summarized in a table.*

* *Economista da Área Financeira do BNDES.*

1. Introdução

O BNDES foi criado na década de 1950 com a finalidade de suprir as necessidades de financiamento de longo prazo da economia brasileira. Inicialmente, o Banco atuava em setores específicos e foi fundamental para a constituição e a modernização da matriz industrial do país. Contudo, a falta de regularidade das fontes de recursos utilizadas para aplicação em tais setores representava séria dificuldade para planejar sua atuação no processo de desenvolvimento econômico.

No início da década de 1950, a principal fonte de recursos era o adicional restituível sobre o imposto de renda. No fim da década de 1960, o orçamento do BNDES passou a fazer parte dos orçamentos fiscal e monetário, recebendo uma parte da reserva monetária constituída pela arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Esse período caracterizou-se pela instabilidade no ingresso de recursos para o financiamento do desenvolvimento econômico, por causa de atrasos nos repasses das fontes supracitadas, em parte compensada pela entrada de recursos vinculados a programas ou projetos específicos.[1]

O problema de irregularidade do fluxo de recursos que constituíam o *funding* do BNDES só veio a ser resolvido na década de 1970, quando, no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), as arrecadações do PIS e do Pasep passaram a ser aplicadas pelo BNDES em investimentos e financiamentos em consonância com as diretrizes aprovadas pelo governo federal. A partir de então, o Banco passou a contar com recursos de forma permanente, o que permitiu o melhor planejamento dos prazos, custos e volume dos financiamentos a serem concedidos.

A regularidade da entrada de recursos foi consolidada com a Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 239, determinou a destinação de pelo menos 40% da arrecadação do PIS-Pasep para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, através do BNDES, com critérios de remuneração que lhes preservassem o valor.

No início da década de 1990, foi instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), um fundo especial de natureza contábil-financeira, vinculado

1 *Para maiores detalhes sobre as fontes de recursos do BNDES, ver Prochnik (1995).*

ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), constituído pelo produto das arrecadações para o PIS e o Pasep, destinado a custear os programas de seguro-desemprego e abono salarial, bem como os já referidos programas de desenvolvimento econômico. De acordo com o preceito constitucional, o FAT continuou repassando 40% da arrecadação do PIS-Pasep para o BNDES. Nessa mesma época, mais precisamente em 1991, foram criados os Depósitos Especiais do FAT com base na aplicação das disponibilidades financeiras do Fundo, a serem operados pelas instituições financeiras oficiais federais e não apenas pelo BNDES.

O FAT é gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores (quatro centrais sindicais), dos empregadores (quatro centrais patronais) e do governo, no qual têm assento representantes do Ministério do Trabalho, do Ministério da Previdência Social, do BNDES e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Entre outras funções importantes, cumpre ao órgão elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos, acompanhar e avaliar seu impacto social e propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas públicas de emprego e renda, bem como de fiscalização da administração do FAT.

Em 30 de junho de 2006, o saldo de recursos do FAT no Sistema BNDES era de R$ 91,4 bilhões. Desse total, R$ 68,4 bilhões constituíam o saldo do FAT Constitucional e R$ 23,1 bilhões eram referentes ao saldo do FAT Depósitos Especiais.

É importante também destacar a participação dessas fontes de recursos no financiamento dos desembolsos do BNDES. No primeiro semestre de 2006, dos R$ 18 bilhões desembolsados pelo Banco, R$ 7 bilhões foram recursos do FAT Constitucional e R$ 5 bilhões foram liberados com fonte FAT

TABELA 1
Saldo do FAT no BNDES
(Em R$ Milhões)

FONTE DE RECURSOS	SALDO EM 30.6.2006	%
FAT Constitucional	68.365	75
FAT Depósitos Especiais	23.071	25
Total	**91.436**	**100**

Fonte: *BNDES*.

Depósitos Especiais, representando cerca de 67% do desembolso total, já incluídos nesse valor a entrada líquida desses recursos e o retorno das operações realizadas com essas fontes.

A seguir, faz-se uma breve descrição das principais características das duas modalidades de recursos do FAT alocados no BNDES: o FAT Constitucional e o FAT Depósitos Especiais.

2. FAT Constitucional

A Constituição Federal promulgada em 1988, em seu artigo 239, determinou que 60% da arrecadação do PIS e do Pasep seriam destinados ao financiamento de programas de seguro-desemprego e abono salarial e os restantes 40%, ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico através do BNDES, para não apenas proteger o trabalhador desempregado, mas gerar oportunidades de emprego. Com isso, o fluxo de recursos para o Banco passou a ser regular, o que solucionou o problema de descontinuidade antes existente e permitiu melhor atuação na estratégia de desenvolvimento econômico do país.

Em 1990, com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), a arrecadação das contribuições para o PIS e o Pasep foi destinada a esse fundo, que passou a constituir uma das mais importantes fontes de recursos do BNDES. Instituído por força de previsão da mais alta hierarquia legislativa, o FAT Constitucional tem caráter permanente e destinação compulsória ao Banco, sendo também denominado recurso ordinário. É, pois, fonte permanente e segura, com custos compatíveis para o financiamento de longo prazo de investimentos em atividades produtivas. Sendo assim, uma de suas principais características é o fato de seu prazo de exigibilidade ser indefinido, motivo pelo qual seu saldo é denominado dívida subordinada, em que não há previsão de devolução do principal, mas apenas o pagamento periódico de juros (semestral). Como definido em resolução do Banco Central, por ser dívida subordinada, parte do saldo do FAT Constitucional pode ser computada para efeito de cálculo do Patrimônio de Referência do BNDES.

Apesar de terem prazo de exigibilidade indefinido, os recursos alocados no FAT Constitucional podem ser resgatados pelo FAT no caso de insuficiência de recursos para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial,

conforme determinado em lei.[2] Nesse caso, o BNDES deverá recolher ao FAT, nas condições e prazos estabelecidos pelo Codefat, as seguintes parcelas: até 20% sobre o saldo ao final do exercício anterior nos dois primeiros exercícios, até 10% do terceiro ao quinto exercício e até 5% a partir do sexto exercício.

Outra característica do FAT Constitucional é o fato de o BNDES ter livre decisão sobre a aplicação dos seus recursos, desde que seja em programas de desenvolvimento econômico, como determinado na Constituição Federal, e desde que sejam respeitadas as normas definidas na política operacional do Banco.

Os recursos ordinários são remunerados pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), no caso de financiamentos concedidos em reais, e pela Taxa de Juros para Empréstimos e Financiamentos no Mercado Interbancário de Londres (Libor), no caso de financiamentos concedidos em moeda estrangeira. Conforme definido por resolução do Codefat, uma parcela de até 50% dos recursos ordinários do FAT pode ser utilizada para financiamento a empreendimentos e projetos visando à produção e à comercialização de bens com reconhecida inserção internacional, constituindo assim o chamado FAT Cambial.

Atualmente, 26% dos recursos do FAT Constitucional estão aplicados no FAT Cambial, que se destina em quase sua totalidade ao financiamento da

TABELA 2
Saldo do FAT Constitucional no BNDES
(Em R$ Milhões)

FAT CONSTITUCIONAL	SALDO EM 30.6.2006	%
FAT TJLP	50.399	74
FAT Cambial	17.966	26
Pós-Embarque	17.192	
Pré-Embarque	514	
Operações Diretas	260	
Total	**68.365**	**100**

Fonte: *BNDES*.

2 *Como será mencionado adiante, o fato de os Depósitos Especiais do FAT serem exigíveis a qualquer momento faz com que, em caso da supracitada insuficiência de recursos, o FAT proceda primeiramente ao seu recolhimento. Se ainda assim não houver recursos suficientes para o pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e abono salarial, se procederá ao recolhimento dos recursos ordinários.*

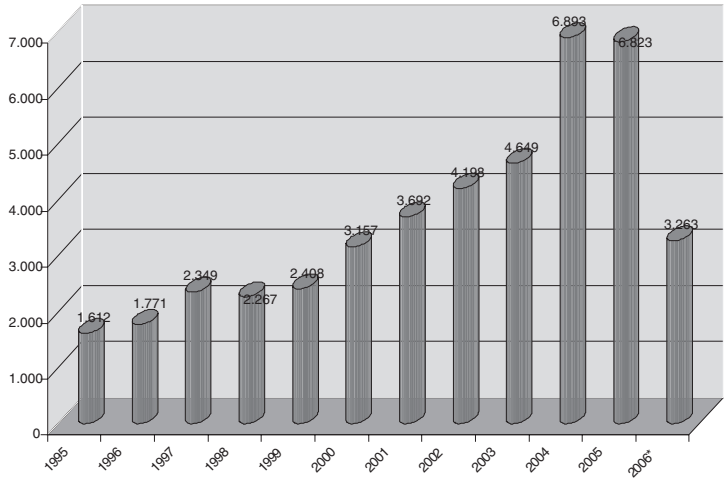
comercialização das exportações de bens e serviços nacionais no mercado externo (modalidade pós-embarque). Para essa parcela de recursos, bem como para os saldos devedores dos financiamentos com eles concedidos, seu contravalor em reais é determinado com base na taxa do dólar norte-americano e sua remuneração é dada pela Libor.

Semestralmente, nos meses de janeiro e julho, o BNDES transfere ao FAT o valor correspondente à remuneração dos recursos ordinários relativos à TJLP, sendo o pagamento de juros limitado a 6% ao ano. A diferença entre TJLP e o limite de 6% ao ano é capitalizada no saldo devedor. Vale ressaltar que o benefício da capitalização dessa diferença no saldo devedor é repassado aos clientes do Banco quando da assinatura dos contratos de financiamento. No caso dos recursos remunerados pela Libor, toda a remuneração é transferida ao FAT.

O estoque de recursos compulsoriamente transferidos pelo FAT ao BNDES atualmente monta a R$ 68,4 bilhões.[3] O ingresso anual está em torno de R$ 7 bilhões, mas o pagamento de juros sobre o estoque reduz a entrada líquida

GRÁFICO 1

Evolução das Transferências do FAT Constitucional – 1995 a 2006



(*) Até 30 de junho de 2006.
Fonte: *BNDES*.

3 *Posição em 30 de junho de 2006.*

de recursos. O orçamento de desembolsos do BNDES, da ordem de R$ 50 bilhões, é financiado principalmente pelo retorno das operações ativas e também pelo fluxo de recursos advindos dos Depósitos Especiais do FAT. Assim, conquanto adequada do ponto de vista de sua estabilidade e perfil de vencimento, a entrada líquida de recursos recebida pelo BNDES do FAT é relativamente pequena *vis-à-vis* o seu orçamento de desembolsos.

3. FAT Depósitos Especiais

Além das transferências constitucionais, o BNDES capta recursos no FAT na forma denominada Depósitos Especiais, para atender programas e linhas de crédito específicos. Essa modalidade de recursos constitui parte do patrimônio do FAT e resulta do excesso da arrecadação em relação aos dispêndios previstos na legislação, ocorrido em exercícios anteriores.

Os Depósitos Especiais configuram uma modalidade de financiamento destinada às instituições financeiras oficiais federais. São, na realidade, recursos originários das disponibilidades do FAT aplicados no extramercado, excedentes às reservas mínimas do fundo previstas em lei, com prazos de devolução predeterminados. A Tabela 3 mostra o saldo dos Depósitos Especiais nessas instituições em 30 de abril de 2006.

Quase 60% dos recursos dos Depósitos Especiais estão aplicados no BNDES para o apoio aos setores de infra-estrutura, exportação, agropecuária, bem como às micro, pequenas e médias empresas. Contudo, nos últimos anos tem-se observado um aumento da participação relativa dessas aplicações no

TABELA 3
Saldo dos Depósitos Especiais nas Instituições Financeiras Oficiais
(Em R$ Milhões)

INSTITUIÇÃO	SALDO EM 30.4.2006	%
BNDES	21.780	57
Banco do Brasil	12.479	33
Caixa Econômica Federal	2.696	7
Banco do Nordeste	793	2
Finep	401	1
Banco da Amazônia	20	0
Total	**38.169**	**100**

Fonte: *Ministério do Trabalho e Emprego.*

Banco do Brasil, principalmente para o financiamento da agropecuária, e na Caixa Econômica Federal, para o apoio a projetos de habitação.

Os recursos captados dessa forma são aplicados em setores e programas específicos previamente determinados e aprovados pela Secretaria Executiva do Conselho Deliberativo do FAT. Quando da contratação desse tipo de recurso, a instituição financeira oficial deve submeter planos de trabalho à aprovação da referida Secretaria, nos quais devem estar detalhadas informações sobre os objetivos e sobre as condições dos financiamentos a serem concedidos no âmbito de determinado programa ou linha de crédito. Portanto, diferentemente do FAT Constitucional, tais recursos não são de livre aplicação pelo BNDES, mas têm destinação específica normatizada através de resoluções expedidas pelo Codefat.

Os Depósitos Especiais do FAT são remunerados pela TJLP a partir da liberação dos empréstimos aos beneficiários finais. Os recursos ainda não utilizados são remunerados pelos mesmos critérios aplicados às disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional, atualmente a taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia). Além da remuneração paga ao FAT, é remetido mensalmente um percentual de amortização. Assim, ao contrário do que ocorre com os recursos ordinários que são considerados dívida subordinada, os Depósitos Especiais têm prazo de devolução definido, além de serem exigíveis a qualquer momento, conforme determinado nas resoluções do Codefat, em caso de problemas de caixa que venham a ocorrer no fundo, para o pagamento do benefício do seguro-desemprego e do abono salarial.

Em 2005, modificou-se a forma de amortização dos Depósitos Especiais. Os recursos alocados nessa modalidade passaram a ser devolvidos ao FAT sob a forma de Reembolso Automático (RA), inicialmente em um percentual de 1% a.m. sobre o saldo devedor para todos os programas. Em 2006, o percentual desse reembolso foi alterado e passou a vigorar do seguinte modo:

1. 2% (dois por cento) ao mês sobre o saldo devedor total (valores aplicados e não aplicados), exceto para o Programa FAT Infra-Estrutura, que reembolsa mensalmente ao FAT 1% (um por cento) sobre seu saldo devedor total; e
2. parcela do saldo disponível (não aplicado) que exceder a 6% (seis por cento) do saldo devedor total, descontados os ingressos dos últimos três meses e os retornos dos últimos dois meses (no caso específico do Programa FAT Infra-Estrutura, os retornos dos últimos quatro meses).

A exceção feita ao Programa FAT Infra-Estrutura justifica-se pelo fato de este contemplar projetos de longo prazo de maturação característicos do setor, nos quais os financiamentos geralmente contam com um período de carência maior, o que retarda o ingresso dos retornos das operações no Banco. Nesse caso, um reembolso de 2% ao mês poderia ocasionar um descasamento entre o fluxo de retorno e o pagamento do Reembolso Automático ao FAT.

O estoque de recursos de Depósitos Especiais do FAT no Banco alcançou a cifra de R$ 23,1 bilhões, em 30 de junho de 2006. Atualmente, esses recursos, no âmbito do BNDES, estão aplicados nos seguintes programas:[4]

FAT Infra-Estrutura – Programa de financiamento a projetos de infra-estrutura econômica, nos setores de energia, transporte, saneamento, telecomunicações e logística, e a projetos de infra-estrutura industrial, nos setores de papel e celulose, siderurgia, petroquímica e bens de capital sob encomenda. Através da ampliação da infra-estrutura, visa promover a redução de custos, o aumento da produtividade, o aprimoramento da qualidade dos bens e serviços da estrutura produtiva e a consolidação da integração regional.

FAT Fomentar – Programa que visa dar apoio financeiro para implantação, ampliação, recuperação e modernização de empresas de todos os portes e setores da economia, de modo a estimular a geração de emprego e renda e o aumento da competitividade das empresas brasileiras.

FAT Exportar – Programa de financiamento ao exportador na fase pré-embarque de bens para exportação.[5] Seu objetivo é oferecer custos e prazos de financiamento diferenciados ao exportador brasileiro, para possibilitar melhor inserção de seus produtos no concorrido mercado mundial e, conseqüentemente, agregar valor à pauta exportadora brasileira.

Pronaf Investimento – O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar tem a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento constituído pelos agricultores familiares, para me-

4 *Os programas listados são programas de captação que, portanto, compõem o* funding *do BNDES. A denominação não corresponde necessariamente à que é dada aos programas apresentados pelo Banco ao tomador final, através dos quais são efetuados os desembolsos.*

5 *A fase pós-embarque de bens para a exportação normalmente é financiada com recursos do FAT Cambial.*

lhorar o desempenho produtivo do setor e possibilitar que tais agricultores permaneçam em sua atividade produtiva. No BNDES, esse programa é operado apenas na modalidade investimento e, portanto, não prevê o financiamento do custeio da produção agrícola.

FAT Proemprego – O Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador contempla investimentos em infra-estrutura econômica e social. Os setores apoiados pelo programa são energia, transportes urbanos, telecomunicações, exportações, comércio e serviços, turismo, infra-estrutura viária, desenvolvimento urbano, construção naval, educação, saúde, projetos multissetoriais integrados e modernização da administração tributária de estados e municípios. Além disso, o programa dá apoio a micro, pequenas e médias empresas.

FAT Giro-Rural – Programa de apoio aos produtores rurais que apresentaram dificuldades financeiras nas safras 2004/2005 e 2005/2006 por causa da quebra de produção por adversidades climáticas, custos de produção elevados e preços baixos de comercialização nos mercados interno e externo.

Conforme mostrado na Tabela 4, quase 70% do saldo dos Depósitos Especiais no BNDES destinam-se ao financiamento do setor de infra-estrutura. Esse elevado percentual justifica-se pela atual estratégia de minorar os efeitos negativos dos pontos de estrangulamento existentes no setor e que influenciam todos os outros setores da economia brasileira. Além disso, observa-se que 10% dos recursos são destinados ao financiamento da produção de bens para exportação, enquanto outros 6% são absorvidos pelo

TABELA 4

Saldo dos Depósitos Especiais no BNDES por Programa

(Em R$ Milhões)

PROGRAMA	SALDO EM 30.06.2006	%
FAT Infra-Estrutura	15.669	68
FAT Fomentar	3.251	14
FAT Exportar	2.313	10
Pronaf Investimento	1.071	5
FAT Proemprego	516	2
FAT Giro-Rural	251	1
Total	**23.071**	**100**

Fonte: *BNDES*.

setor de agropecuária. Os demais 16% ficam a cargo dos Programas FAT Fomentar e FAT Proemprego, que beneficiam de pessoas físicas a grandes empresas, fomentando os diversos setores de atividade da economia.

4. Conclusão

Como mencionado, os recursos ingressados no BNDES que têm como origem o FAT apresentam participação significativa no financiamento dos desembolsos do Banco. É importante, então, conhecer as características de ambas as modalidades desses recursos a fim de melhor alocá-los, em consonância com os objetivos do FAT e do BNDES.

A criação do FAT na década de 1990 representou a consolidação do fluxo permanente de recursos para o financiamento de projetos de desenvolvimento econômico no âmbito do BNDES, ratificando o disposto no artigo 239 da Constituição Federal. Pouco depois, os Depósitos Especiais do FAT, também criados nos anos 1990, vieram complementar tais recursos, com a particularidade de que estes se destinam a setores previamente especificados. No primeiro semestre de 2006, entre entrada líquida de recursos (ingresso de recursos menos pagamento de juros e amortização) e retorno das operações realizadas, as fontes FAT Constitucional e FAT Depósitos Especiais responderam por 67% dos desembolsos do Banco.

No tocante ao principal objetivo do FAT, que é a geração de emprego e renda na economia brasileira, ambas as modalidades têm desempenhado papel importante para a estratégia de desenvolvimento do país, ao fomentar as exportações, financiar a modernização da infra-estrutura econômica e social e apoiar o segmento de micro, pequenas e médias empresas, atores fundamentais na geração de empregos no Brasil.

No Quadro 1 faz-se um resumo das principais características que distinguem o FAT Constitucional do FAT Depósitos Especiais, no que diz respeito à origem dos recursos, à forma como estes são aplicados, remunerados e amortizados, bem como à possibilidade de serem ou não exigíveis a qualquer momento.

QUADRO 1
FAT Constitucional e FAT Depósitos Especiais
Principais Características

FONTE DE RECURSOS	CARACTERÍSTICAS
FAT Constitucional	Origem: 40% da arrecadação da contribuição para o PIS-Pasep Aplicação: programas de desenvolvimento econômico Prazo de exigibilidade: indefinido Remuneração: TJLP ou dólar + Libor Pagamento de juros: limitado a 6% ao ano para a parcela remunerada em TJLP, sendo a diferença capitalizada no saldo devedor, e os juros totais incidentes sobre a parcela remunerada em Libor.
FAT Depósitos Especiais	Origem: recursos excedentes do FAT, contratados mediante apresentação de planos de trabalho ao MTE/Codefat Aplicação: programas e setores específicos Prazo de exigibilidade: definido Remuneração: TJLP ou Selic Pagamento de juros e amortização: 2% ao mês sobre o saldo devedor do fim do mês anterior ou 1% ao mês no caso do Programa FAT Infra-Estrutura.

Referência Bibliográfica

PROCHNIK, Marta. Fontes de Recursos do BNDES. *Revista do BNDES*, v. 2, n. 4, p. 143-180, dezembro de 1995.

Legislação Consultada

Artigo 239 da Constituição Federal de 1988.

Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

Lei 8.019, de 11 de abril de 1990.

Lei 8.352, de 28 de dezembro de 1991.

Lei 9.365, de 16 de dezembro de 1996.

Resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador.